第 53 卷 第 6 期　　北京大学学报(哲学社会科学版)　　Vol. 53, No. 6
2016 年 11 月　　Journal of Peking University(Philosophy and Social Sciences)　　Nov. 2016

世界银行与全球管理主义
——对世界银行《环境与社会框架》的思考

陈 一 峰

(北京大学 法学院,北京 100871)

摘　要: 在全球治理话语之下,世界银行正日益成为一个全球事务的管理者、场所和主要工具。世界银行执行董事会 2016 年 8 月 4 日批准的《世界银行环境与社会框架》,将大量原本属于国内管辖的事项纳入世界银行的贷款政策和监管范围。通过其贷款活动,世界银行对借款国的国内法律和政策有着极强的渗透力,日益以一个管理者的身份发挥影响力。世界银行正在从传统的纯粹金融机构,日渐转变为一个推动和实施特定社会政策的公共机构。一套以人权、民主、环境、社会正义为核心的公共秩序观念,正被纳入全球管理主义的话语工具箱。这种正在兴起的管理主义文化,不断深刻地改造世界银行,同时重塑全球秩序。

关键词: 全球治理;世界银行;环境与社会政策;主权;管理主义

中图分类号: D 813.7　　**文献标识码:** A　　**文章编号:** 1000-5919(2016)06-0068-14

世界银行是世界经济舞台举足轻重的一个参与方。① 从其宗旨和目标来看,世界银行的角色从协助西欧国家战后重建,逐渐转变为致力于促进各国特别是发展中国家实现经济可持续发展、推动全球减贫的国际金融机构。② 在全球化时代,世界银行不仅是经济全球化的重要助推者,也日益成为全球治理的重要参与者。在协助各国经济转型、完善社会治理、维护世界金融稳定、应对诸多全球性问题等方面,世界银行同样发挥着令人瞩目的影响力。

从 20 世纪 80 年代开始,世界银行在其贷款业务活动中就已经开始考虑相关项目的环境与社会效果,制定环境政策,并拓展至社会领域,在其项目审查和贷款中逐渐纳入环境与社会政策要求。世界银行日益强调经济发展和一国良治之间的密切关联,要求借款国加强法治建设、打击腐败、增强政府透明度和问责制度等。③ 世界银行正在从传统的纯粹金融机构,转变为一个推动和实施特定社会政策的公共机构。通过其贷款活动,世界银行对成员国的国内法律和政策有着极强的渗透力,日益以管理者的身份发挥影响力。正因为此,世界银行的环境与社会政策受到了广泛的关注。从 2012 年起,世界银行就其环境与社会政策正式与各国政府、相关国际组织、非政府组织等

收稿日期: 2016-09-01

作者简介: 陈一峰,男,江苏吴县人,北京大学法学院副教授。

① 广义上说世界银行集团包括五个机构:国际复兴开发银行、国际开发协会、国际金融公司、多边投资担保机构和国际投资争端处理中心。就本研究主题而言,本文采用狭义的世界银行概念,即仅仅包括国际复兴开发银行和国际开发协会。

② 仅就 2015 财政年度,国际复兴开发银行允诺对 112 个项目提供 235 亿美元的贷款,国际开发协会也允诺对欠发达国家提供 190 亿美元的各类贷款、赠款和担保。See World Bank, Annual Report 2015, available at http://www.worldbank.org/en/about/annual-report (last visited October 8, 2016), pp. 54-55.

③ 两份标志性的政策性文件,参见 World Bank, *Governance and Development* (Washington D.C., 1992), available at http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/09/17/000178830_98101911081228/Rendered/PDF/multi_page.pdf (last visited October 8, 2016); World Bank, *Governance: The World Bank's Experience* (Washington D.C., 1994), available at http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1994/05/01/000009265_3970716142854/Rendered/PDF/multi0page.pdf (last visited October 8, 2016)。

展开咨商。经过四年多反复咨商和意见征询,世界银行执行董事会 2016 年 8 月 4 日正式批准了《世界银行环境与社会框架:为投资项目融资设定环境与社会标准》(以下简称《环境与社会框架》)。① 该框架涵盖广泛、标准较高,可以说是冷战后世界银行在贷款政策方面最为深刻的一次调整,对整个世界范围内的发展融资政策都会产生重大影响。同时,在更深刻的意义上,这份文件标志着世界银行对其机构价值的重塑和重新自我定位。也因此,《环境与社会框架》一经发布,即受到国际社会的高度关注。

本文通过分析世界银行《环境与社会框架》的制定历史和主要内容,探讨世界银行从国际金融机构向全球事务公共管理者转型的过程、路径和机构重塑等问题。世界银行通过《环境与社会框架》极大地拓展了其监管权力和范围,强化了其作为管理者的角色。《环境与社会框架》具有很强的渗透性,改造了传统的主权观,将大量原本属于国内管辖的事项纳入世界银行的贷款政策和监管范围。《环境与社会框架》有可能在世界银行内部塑造一种管理主义的机构文化。因此,国际法学界有必要重新认识世界银行,充分认识到全球治理背景下世界银行正在日益扩张的公权力,通过建构和完善国际法上的责任机制来加强对世界银行的问责。

一、《环境与社会框架》的制定背景和经过

世界银行成立初期定位于为欧洲战后重建提供资金支持,不久即转向为发展中国家提供贷款资助,并逐步转型为开发性金融机构。虽然在机构定位和服务对象上有所拓展和转变,但是在此过程中世界银行坚持是一个金融性的、经济性的发展机构。② 世界银行负有不干涉成员国内政的义务。《国际复兴开发银行协议条款》规定,世行不得介入会员国的国内政治,并避免在其决策中考量经济之外的因素。③

世界银行从 20 世纪 80 年代中期开始日益关注资助项目的环境影响,这很大程度上是由于美国国内环保组织的游说和影响。一些美国环保组织,成功游说美国国会议员,进而通过美国政府对世界银行施加压力,要求世界银行在其业务活动中关注环境保护问题。④ 1984 年,世界银行发布了《世界银行工作中环境方面的业务手册说明》,这是其第一份环境方面的工作指南。同时世界银行开始招募环境专家,并设立环境部门。⑤ 1987 年,原有的业务手册说明为《业务指南》(operational guidelines)所替代,而从 1992 年开始《业务指南》又为《业务政策》(operational policies)和《银行程序》(bank procedures)所替代。1992 年 6 月 3 日至 14 日,联合国环境与发展会议在里约热内卢召开,与会国通过了《里约环境与发展宣言》。随着环境问题的广泛关注,世界银行的环境政策也进一步得以强化。⑥

1995 年,詹姆斯·沃尔芬森(James Wolfensohn)就任第九任世界银行行长,正式提出了综合发展架构(Comprehensive Development Framework),认为实现可持续的发展需要采取包括经济、社会、环

① World Bank, "Environmental and Social Framework: Setting Environmental and Social Standards for Investment Project Financing" (August 4, 2016), available at http://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/consultation-template/review-and-update-world-bank-safeguard-policies/en/materials/the_esf_clean_final_for_public_disclosure_post_board_august_4.pdf (last visited October 8, 2016).

② Ibrahim Shihata, *The World Bank Legal Papers*, the Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 2000, p. 234.

③ 参见《协议条款》第 3 条第 5 款(b)项、第 4 条第 10 款。

④ See Robert O'Brien, et. al, *Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movement*, Cambridge: Cambridge University Press, 2000, pp. 127 – 128; Paul Clements, "Multilateral Development Banks and the International Monetary Fund", in John Linarelli (ed.), *Research handbook on Global Justice and International Economic Law*, Cheltenham: Edward Elgar, 2013, pp. 121 – 145, at 126.

⑤ David Freestone, *The World Bank and Sustainable Development: Legal Essays*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2013, p. 9.

⑥ See Charles E. Di Leva, "International Environmental Law, the World Bank, and International Financial Institutions", in Daniel D. Bradlow & David B. Hunter, *International Financial Institutions and International Law*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2010, pp. 343 – 385.

境、人道、金融等诸多要素在内的一个综合性、整体性的发展思路。① 世界银行日益强调经济发展和一国良治之间的密切关联,不仅开展相当数量的结构调整贷款和发展政策贷款,同时将不少环境与社会标准纳入其贷款业务政策。世界银行在实践中对政治因素作狭义之解释,并逐步使世界银行在其业务活动中不断纳入非经济的因素。②

1997 年,世界银行将其历年来制定的十项业务政策放在一起,确认为特别保障政策。③ 这十项政策,包括环境评估(OP4.01)、自然保护区(OP4.04)、森林(OP4.36)、害虫治理(OP4.09)、物质性文化资源(OP4.11)和大坝安全(OP4.37)六项环境政策,非自愿移民(OP4.12)和土著人(OP4.10)两项社会政策,以及国际水道(7.50)和争端区域(7.60)两项法律政策。

与此同时,同属世界银行集团的国际金融公司和多边投资担保机构也在不断发展和完善其社会保障政策。国际金融公司于 2006 年制定了《社会与环境可持续性政策》④,多边投资担保机构也于 2007 年制定了《社会与环境可持续性绩效标准》。⑤ 二者的环境和社会政策在内容上比较接近,都属于国际金融机构第二代保障措施。其内容具有综合性、整体性,都包括了社会和环境评估和管理系统、劳动和工作条件、污染防治和控制、社区健康和安全、土地征用和非自愿迁移、生物多样性的保护和可持续自然资源的管理、土著居民、文化遗产共八项标准。与此同时,其他区域性开发银行也开始大力发展综合性社会保障政策。例如欧洲复兴开发银行于 2008 年制定了《环境与社会政策》⑥,亚洲开发银行也于 2009 年通过了《保障政策声明》⑦。这些内外部的机构发展,都对世界银行改革和完善其保障政策产生了一定的压力。

2009 年,世界银行设立了一个独立的评估小组,对世界银行集团 1999—2008 年保障政策的实

① See James Wolfensohn, "New Directions and New Partnerships", Address to the Board of Governors at the Annual Meetings of the World Bank and the International Monetary Fund (October 10, 1995); "People and Development", Address to the Board of Governors at the Annual Meetings of the World Bank and the International Monetary Fund (October 1, 1996); "A Proposal for a Comprehensive Development Framework", Excerpts from a memorandum to the Board of Executive Directors and staff of the World Bank (January 21, 1999), in World Bank, *Voices for the World's Poor: Selected Speeches of the World Bank President James D. Wolfensohn*, 1995 – 2005, Washington D. C.: the World Bank, 2005, pp. 28 – 40, 45 – 54, 128 – 137.

② 世界银行法律顾问在 1990 年出具的一份关于"治理"问题的法律备忘录中,对何为政治性问题做了狭义性的解释。参见 Ibrahim F. I. Shihata, *The World Bank Legal Papers*, The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 2000, pp. 245 – 282.

③ See World Bank, The World Bank's Safeguard Policies, Proposed Review and Update: Approach Paper (October 10, 2012), available at http://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/consultation-template/review-and-update-world-bank-safeguard-policies/en/phases/safeguardsreviewapproachpaper.pdf (last visited October 8, 2016), pp. 2 – 3.

④ 国际金融公司目前适用的最新标准是 2012 年版。关于 2006 年和 2012 年版《社会与环境可持续性政策》全文,可参见国际金融公司主页上相关网页:http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/Topics_Ext_Content/IFC_External_Corporate_Site/IFC + Sustainability/Our + Approach/Risk + Management/Performance + Standards(最后访问日期:2016 年 10 月 8 日)。

⑤ 多边投资担保机构 2007 年版《社会与环境可持续性绩效标准》全文,https://www.miga.org/documents/performance_standards_social_and_env_sustainability.pdf;最新版是 2013 年 10 月 1 日开始生效,名字调整为《环境与社会可持续性绩效标砖》,全文参见 https://www.miga.org/documents/performance_standards_env_and_social_sustainability.pdf(最后访问日期:2016 年 10 月 8 日)。

⑥ 欧洲复兴开发银行制定 2008 年《环境与社会政策》,参见 http://www.ebrd.com/downloads/research/policies/2008policy.pdf (最后访问日期:2016 年 10 月 8 日)。欧洲复兴开发银行目前适用的是 2014 年制定的新版《环境与社会政策》,参见 http://www.ebrd.com/downloads/research/policies/esp-final.pdf (最后访问日期:2016 年 10 月 8 日)。

⑦ 亚洲开发银行《保障政策声明》,全文参见 http://www.adb.org/site/safeguards/policy – statement (最后访问日期:2016 年 10 月 8 日)。

施情况作了评估,并提出了一系列建议。特别是,独立评估小组建议,世界银行应当建立一个整合的(integrated)环境和社会政策①,世界银行采纳了独立小组的建议②。

2012年,世界银行就其环境与社会政策进展了三轮公开咨商程序。由于问题的复杂性、争议性和深刻性,原定两年完成的三轮咨商程序,用了四年才完成。第一阶段咨商程序从2012年10月到2014年3月。世界银行投入了大量的精力和资源,在超过40个国家组织了83场咨商会议,这些会议总共有2000多人参加,同时世界银行也收到了来自1257个机构签署的总共81份立场文件。③ 经过跟成员国、联合国、其他相关国际组织、非政府组织和民间团体等机构两年的咨商,世界银行于2014年7月提出了《环境与社会框架》初稿。第二阶段磋商从2014年9月到2015年3月。2015年7月,世界银行提出了《环境与社会框架》第二稿,对初稿做了很大程度的修改和完善。第三阶段磋商从2015年8月到2016年3月。

世界银行执行董事会经过审议,最终于2016年8月4日正式通过了《环境与社会框架》。《环境与社会框架》整合并替代世界银行原有的零散的八项环境与社会政策(不包括国际水道和争端区域两项法律政策)。从形式上来看,它使得世界银行之前分散的、碎片化的环境社会政策变得更为体系化、更为全面综合。

从起草的过程来看,世界银行在制定《环境与社会框架》过程中遵守了公开和透明的原则,尽量容纳国际社会广泛参与,听取不同的代表性意见。同时,咨询过程中的争议也表明,发展中国家和发达国家在很多问题上存在着重大分歧。而从最后通过的《环境与社会框架》文本来看,发达国家政府的意见以及西方非政府组织的参与发挥了决定性的影响力。

二、《环境与社会框架》的主要内容

世界银行的《环境与社会框架》是对世界银行的环境社会政策一个综合的、全面的、系统的阐明,可以说是宣告了世界银行在新的全球化条件下以自身的能力促进全球治理的雄心和目标,体现和强化了以下三个理念。第一是强化了综合发展观和可持续发展观,对于经济增长和环境社会发展采取了一个融合的姿态,要求借款国在经济发展中全面落实环境和社会保护标准。第二是世界银行在促进借款国的环境保护与社会发展方面,从不为害(not do harm)的消极遵守角色,转变为做有益之事(do good)的进取型角色。④ 第三,世界银行的环境与社会标准着重强调了透明度、善治、不歧视和参与原则。⑤

世界银行《环境与社会框架》包括了三个部分的内容。一是"可持续发展愿景",阐明了世界银行实施环境和社会政策的理由和长期愿景。二是"世界银行投资项目融资的环境与社会政策",适用于世界银行本身,详细规定了世界银行在项目投资方面需要强制性遵守的环境与社会标准以及相应的实施与评价机制。三是"环境与社会标准"及其十项附件,适用于借款国及有关投资项目,规定了借款国在投资项目方面所必须达到的强制性标准。这十项环境与社会标准规定了借款国在整个项目周期内应满足的标准。

这十项"环境与社会标准"可以大致分为以下

---

① See World Bank, *Safeguards and Sustainability Policies in a Changing World: An Independent Evaluation of World Bank Group Experience*, Washington, D. C.: The World Bank, 2010, pp. 91-93.

② World Bank, The World Bank's Safeguard Policies, Proposed Review and Update: Approach Paper (October 10, 2012), p. 1.

③ World Bank, Review and Update of the World Bank's Safeguard Policies: A Status Report, Following Phase One Consultations Technical Briefing to the Board (July 23, 2013), http://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/consultation-template/review-and-update-world-bank-safeguard-policies/en/documents/safeguardsreviewstatusreportboardbriefingjuly232013.pdf (last visited October 8, 2016).

④ See Anis Dani, et. al, *Evaluative Directions for the World Bank Group's Safeguards and Sustainability Policies*, Washington, D. C.: The World Bank, 2011, pp. 21-22; see World Bank, The World Bank´sSafeguard Policies, Proposed Review and Update: Approach Paper (October 10, 2012), p. 2.

⑤ World Bank, Review and Update of the World Bank's Safeguard Policies: The Proposed Environmental and Social Framework, Background Paper (September 2, 2014), p. 6.

三类。第一类是有关环境和社会标准的总体运作机制,包括“环境和社会风险与影响的评估与管理”(标准一)、“金融中介机构”(标准九)和“利益相关者参与和信息披露”(标准十)。第二类是环境保护标准,包括资源效率与污染防治和管理(标准三)和生物多样性保护和生物自然资源的可持续管理(标准六);第三类是社会保护标准,包括劳工和工作条件(标准二)、社区健康与安全(标准四)、土地征收和非自愿移民(标准五)、土著居民(标准七)和文化遗产保护(标准八)。

根据《环境与社会标准》,借款国有责任在整个项目周期内对环境与社会风险进行评估、管理和监测,确保达到《环境与社会标准》的要求。这是一项总体性原则。项目的环境与社会评估要求对所有相关之“直接的、间接的和累积的环境与社会风险和影响”进行整体评估,并且此种评估应当“充分、准确、客观”。① 同时要求,借款国须制定“环境和社会承诺计划”,制定有关策略并采取积极行动,以期在特定时间段内满足《环境与社会标准》的要求。而且,借款国的“环境和社会承诺计划”需要获得世界银行的同意,并将纳入借款协议,成为借款协议的一部分。② 借款国据此负有法律义务积极实施“环境和社会承诺计划”中规定的各项策略和行动,并检查“环境和社会承诺计划”的执行情况。③

评估的风险包括了自然环境风险与影响和社会风险与影响两个方面。例如,环境风险涉及水坝安全、农药安全使用、气候变化、自然栖息地保护、生物多样性的保护、渔业资源和森林资源的可持续利用等相关的环境风险和影响。《环境与社会框架》在制定过程中,社会风险与影响受到了更多的重视。社会风险与影响涵盖广泛,包括项目对弱势人群造成的影响、与非自愿征用土地带来的负面影响、对相关社区的健康、安全和福祉产生的影响等等。

在资源利用与污染防护方面,借款国有责任采取可行措施,提高能源、水和原材料的利用效率④,同时应当避免或者最大程度的控制排放污染物。⑤ 另外,《环境与社会框架》对化学品管理和农药管理做了专门规定,对温室气体排放予以了相当程度的关注。在生物多样性保护和生物资源的可持续管理方面,世界银行认为必须兼顾保护与发展,实现协调与平衡。

在劳工保护方面,相关标准借鉴了国际劳工组织 1998 年所确认的基本劳工权利。⑥ 借款国有责任提供安全健康的工作环境,尊重和促进基本劳工权利,即工会权、集体谈判、禁止强迫劳动和禁止童工。同时,世界银行的规定也有不少发展和补充,例如强调了安全健康的工作环境,要求定期及时支付工资等等。同时值得注意的是,该标准的适用对象是“项目工人”(project workers),而世界银行对“项目工人”作了极为一个宽泛的解释,不仅包括由借款国(包括通过项目实施机构)直接雇佣、专门从事项目相关工作的人员,还包括了承包商雇佣的合同工和直接供应商(primary suppliers)所雇佣的工人。⑦

在因土地征收所导致的非自愿移民方面,世行强调应当应在最大程度上减少移民,同时要求尽量让受影响的群体分享项目收益。借款国有责任采取积极措施,尽量减轻对移民带来的经济社会家庭等方面的不利影响。世界银行的环境与社会标准专门对强行搬迁做了严格限制,借款国行使土地征用权,必须“遵循国家法律要求及《环境与社会标准》规定,且行使方式符合正当法律程序的基本原则(包括适当提前发出通知,为土地被征用方提供申诉和上诉的机会,避免滥用或过度使用武力)”。⑧

在土著人保护方面,世行要求确保土著居民对项目的充分参与,要求“确保开发过程充分尊重土著居民的人权、尊严、愿望、身份、文化和基于

---

① 环境与社会标准 1“环境和社会风险与影响的评价和管理”,第 25 段。
② 环境与社会标准 1“环境和社会风险与影响的评价和管理”,第 36 段。
③ 环境与社会标准 1“环境和社会风险与影响的评价和管理”,第 40 段。
④ 环境与社会标准 3“资源效率与污染防治和管理”,第 5 段。
⑤ 环境与社会标准 3“资源效率与污染防治和管理”,第 11 段。
⑥ ILO, Declaration of Fundamental Principles and Rights at Work, adopted by the International Labour Conference at its Eighty-sixth Session, Geneva, 18 June 1998.
⑦ 环境与社会标准 2“劳工和工作条件”,第 3 段。
⑧ 环境与社会标准 5“土地征用、土地使用限制和非自愿移民”,第 31 段。

自然资源的生活方式”。除了沿用了原有的标准(OP4.10)之外,世行新增了在对土著人有重大影响的特定情况下,应当确保土著人享有自由同意、事先同意和知情同意的“同意三原则”。①

从上述内容来看,《环境与社会框架》不但强化了世行在环境政策方面的执行力度,更大大拓展了社会政策的涵盖范围。例如,《环境与社会框架》新增加了劳工与工作条件标准,强化了利益相关者参与项目咨商和决策的权利及其在申诉和救济的权利等等。它将环境和社会标准适用于世界银行的所有项目投资贷款,将环境社会政策内化为世界银行组织价值的一个核心部分。

同时,值得注意的是,围绕《环境与社会框架》存在着不少争议。在适用范围上,《环境与社会框架》仅仅适用于世界银行的项目投资贷款,而没有把世界银行的发展政策贷款纳入适用范围。② 发展政策援助,源于世界银行在 20 世纪 80 年代开展的结构调整贷款,不少涉及一个国家经济体制改革、司法改革、机构建设等问题。近年来,发展政策援助在世界银行总体贷款金额中已经占到 30% 左右③,影响重大。世界银行在《环境与社会框架》的初稿中将发展政策贷款纳入适用范围,但是最终还是把发展政策援助排除在了适用范围之内。在具体的标准方面,也存在一些争议。例如,国际劳工组织也对世界银行的劳工保护条款未能充分落实国际劳工组织的标准提出了尖锐的批评意见。④ 而发展中国家则认为,世界银行的标准过高、涵盖面过广,将极大增加发展中国家今后从世界银行融资贷款的难度。⑤

三、构建全球性的管辖体制

传统上,国际法学界的权威意见认为,国际组织是“适用于国家间多边合作的、依据国际法运作的制度性安排”。⑥ 政府间国际组织起源于国际条约,其法律人格和权能均源自于国家间条约之授权,具有国家间(inter-state)的性质。国际组织的主要功能是为成员国之间的国际交往与合作提供场所、创造条件,在此过程中国家的内部事项受到国际法上不干涉内政原则的保护。⑦ 但是世界银行的《环境与社会框架》,在很大程度上突破了国际组织的国家间性质,在很大程度上对国家内部的事务发挥着重要的影响,同时也在一定程度上对非国家的私人行为体进行了直接管理。可以说,世界银行的权力已经开始不断具有超国家(supernational)或者跨国(transnational)的属性,开始具有一种全球性的意义和性质。

世界银行正在不断构建自我生成、自我实施的全球性的管辖体制:在适用范围上,世界银行将大量非国家行为体纳入其治理体制;从实施机制来看,手段多元,软硬兼施。某种意义上,一个在主权国家之外的国际法律和政治空间正在生成和拓展,国际组织在此空间内可以直接对组织或者个人行使政治、行政或者司法权力。⑧ 此类权力

---

① 项目具有以下三种情况之一的,需要遵守自由、事先和知情同意原则:项目(a)对传统所有或习惯用途的土地和自然资源产生影响;(b)把土著居民迁出传统所有或习惯用途的土地和自然资源地;或(c)对土著居民文化遗产产生重大影响。

② Anis Dani, et. al, *Evaluative Directions for the World Bank Group's Safeguards and Sustainability Policies*, Washington, D.C.: The World Bank, 2011, pp. 16－17.

③ 2011—2015 年国际复兴开发银行和国际开发协会业务活动中发展政策贷款的具体金额,参见 World Bank, Annual Report 2015, p. 58.

④ ILO Statement on the World Bank Environmental and Social Policy (08 August 2016), http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/statements-and-speeches/WCMS_508328/lang—en/index.htm (last visited October 8, 2016).

⑤ Brief of statement made by Mr. Subhash Chandra Garg, Executive Director for Bangladesh, Bhutan, India and Sri Lanka, at the Committee on Development Effectiveness on 24 June and 1 July, 2015 on ESF, available at http://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/consultation-template/review-and-update-world-bank-safeguard-policies/en/materials/final_statement_by_ed_subhash_garg_eds12_on_esf.pdf (last visited October 8, 2016).

⑥ 饶戈平:“本体、对象与范围—国际组织法学科基本问题之探讨”,《国际法研究》2016 年第 1 期。

⑦ 例如,《联合国宪章》第 2 条第 7 款规定:“本宪章不得认为授权联合国干涉在本质上属于任何国家国内管辖之事件,且并不要求会员国将该项事件依本宪章提请解决;但此项原则不妨碍第七章内执行办法之适用。”

⑧ 陈一峰:“全球治理视野下的国际组织法研究——理论动向与方法论反思”,《外交学报》2013 年第 5 期。

的行使,国际组织不仅不依赖于成员国的授权或者参与,甚至排斥主权国家的干预。

(一)适用范围

在《环境与社会框架》的可适用性方面,世界银行最大限度地拓展了其环境与社会政策的适用对象,除了借款国之外,尽可能多地将各类机构和实体纳入其《环境与社会框架》的适用范围。

第一,世界银行明确提出了承包商管理制度。“环境和社会风险与影响的评价和管理”(标准一)专门设有附件三“承包商管理”,借款国有责任确保所有参与项目的承包商都遵守《环境与社会标准》的要求。借款国应当将《环境与社会标准》纳入招标文件,通过合同和其他措施要求承包商都遵守《环境与社会标准》的要求。在项目分包的情况下,要确保分包商和承包商同等的环境与社会标准。

第二,世界银行要求,金融中介机构应建立明确的环境与社会标准和程序,并指定一名高级管理层专门负责落实。在世界银行为金融中介机构项目提供融资的情况下,如果项目涉及移民、对土著居民有不利风险或影响或对环境、社区健康、生物多样性或文化遗产有重大风险或影响,金融机构有义务确保项目和子项目都遵守《环境与社会标准》。并且,金融机构自身应当遵守有关劳工与工作条件的标准。

第三,一定范围内,确立了直接供应商(primary suppliers)的环境与社会责任,主要在劳工保护与环境保护方面。根据标准二,直接供应商有责任对其雇佣或雇用的劳工,落实相关劳工标准,创造健康安全的工作条件(标准二),尤其不得雇佣童工或强迫劳动。根据标准六,如购买的初级产成品来自存在重大退化风险的自然栖息地或关键栖息地地区,那么借款国有责任对直接供应商进行审核,确保不从会促使自然或关键栖息地发生重大退化的供应商那里采购产品。

(二)执行手段

《环境与社会框架》在其实施手段和技术方面,丰富多样,并不限于传统意义的国际法实施方式。首先,《环境与社会框架》作为银行的业务政策文件,由世界银行执行董事会通过,因此对银行自身(包括机构和职员)有法律约束力。这种约束力来源于世界银行的《协议条款》第5条第二项(f)款的规定:“理事会及执行董事会在被授权范围内,可制定进行银行业务所必需或适合的规章制度。”据此,《环境与社会框架》作为执行董事会制定的业务政策,对银行机构自身有法律上之约束力。可以预见,在不远的将来,《环境与社会框架》将全面渗透世界银行的机构运作和业务活动,将成为新的机构文化和政治话语。

其次,《环境与社会框架》作为世界银行的内部法,严格说来在法律上对成员国并无直接的约束力,但在实践中将具有不可忽视的软性约束效果。① 鉴于世界银行在其项目实施中遵守上述环境与社会标准,因此成员国在向世界银行借贷时将不得不确保项目达到上述标准。根据《环境与社会框架》的规定,借款国在环境与社会方面如果与世界银行的标准有差距,则需要与世界银行协商并制定《环境和社会承诺计划》,该计划获得世界银行的最终同意,并将纳入借款协议,成为借款协议的一部分。② 世界银行与成员国之间的借款合同在性质上属于国际条约,其效力受一般国际法支配。③ 借款国因此受到借款合同中所承诺的有关环境与社会标准的约束,在国际法上有义务诚实履行其条约义务。表面上看,《环境与社会框架》在法律上对成员国并无直接的约束力,但是在实际业务活动中,成员国一旦与世界银行发生借贷关系,就不得不在借款协议中接受《环境与社会框架》中所设定的程序和实体标准。形式上,相关义务是借款国通过借款协议自愿接受并且主动承诺的,但在实践中借款国显然并没有多大的自由裁量余地。

再次,对于《环境与社会框架》的实施,世界银行从传统的国家责任这样一个硬机制转向能力建设、援助等软性方式来落实。追究国家责任是

---

① 国际金融机构的业务政策虽然软法性质,但是有可能影响国际法的发展和借款国的国内法实践。Daniel D. Bradlow, “International Law and the Operations of International Financial Institutions”, in Daniel D. Bradlow & David B. Hunter, *International Financial Institutions and International Law*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2010, pp. 1-30, at 25-26.

② 环境与社会标准1“环境和社会风险与影响的评价和管理”,第36段。

③ 参见Ibrahim F. I. Shihata, *The World Bank Legal Papers*, The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, p. 434.

传统国际法上落实国际义务的方式:一国违反其承担的国际法义务,则应当承担国家责任。但是在《环境与社会框架》制定过程中,世界银行反复强调了要帮助借贷国进行能力建设,使之具备实施《环境与社会框架》的主客观条件。①

复次,世界银行要求,对于借款国能够施加直接影响的个人和机构,借款国应当采取措施以确保它们也遵守相应的环境与社会标准,典型的是对于项目承包商、分包商和直接供应商。借款国需要确保承包商按照环境与社会标准施工,并且需要将环境与社会标准纳入其与承包商之间的合同。② 而在直接供应商方面,借款国则负有审慎注意的义务。通过合同和商业机制,世界银行旨在确保相关的私营主体也遵守和落实《环境与社会框架》。

最后,对于金融中介机构,世界银行则直接通过市场发挥影响。金融中介机构所执行的项目,只有符合《环境与社会标准》,才有可能获得世界银行的资助。考虑到世界银行在国际金融市场上巨大的影响力,毫无疑问其政策将深刻地影响相关金融中介结构的内部治理结构和环境社会政策。

上述观察可以看出,世界银行的实施手段具有多层次、多元化、多种类的特点。这些手段既有法律的,也有商业的和社会的;既有硬实施,也有软实施;既有责任机制,也有能力建设。通过发挥自身的影响力,世界银行建构了一个综合的、有很强执行能力的自我实施机制。

(三)公众参与

公众参与是贯彻《环境与社会环境框架》始终的基础性原则。公众参与已经内化为世界银行项目设计和实施中必不可少的一项制度性安排。《环境与社会环境框架》把利益攸关方参与和信息披露作为一项独立的标准(标准十)予以全面实施,借款国与项目利益相关者以公开和透明的方式进行沟通。世行也将参与协商活动,以便了解利益攸关者的关切,以及借款国的应对措施。同时,生物资源可持续发展、文化遗产等环境与社会标准还对公众参与设有专门规定。

首先,世界银行强调了在项目设计阶段的公众参与和信息公开。借款国需要设立《利益相关者参与计划》,充分并及时地披露项目信息和潜在的环境与社会风险,提供"相关的、透明的、客观的、有意义的、易于获取的信息"。借款国应当与利益攸关方开展有意义的磋商,充分考虑利益攸关方的意见并给予反馈,并且不得操纵、干预、胁迫、歧视或者恐吓。③

其次,在项目实施阶段,要持续提供信息和保持沟通,寻求利益攸关方的项目反馈。在国家监测项目风险的同时,"在适当情况下,借款国应组织利益攸关方和第三方(如独立专家、当地社区或非政府组织)参与,补充或确认其监测活动"。④

最后,借款国应当建立有效的申诉机制,允许受到项目影响的个人和群体提出申诉。"申诉机制将用文化上适当的、方便申诉者的、且透明的方式,快速且有效地解决所有受项目影响的各方所关心的问题,同时不应对提出问题的申诉者收取任何费用或予以任何惩罚。"⑤

世界银行通过上述这些参与和救济机制,不仅增强了利益攸关方的有效参与,增强了项目的接受程度,同时对利益攸关方也进行了国际性的赋权。《环境与社会框架》在为利益攸关方赋权的同时,也为世界银行建构了相关的管辖权,并且大大强化了机构合法性。一种全球化的秩序和架构正在民族国家体制之外铺开。

四、《环境与社会框架》与管理主义

(一)对成员国框架审查权的强化

在世界银行制定《环境与社会框架》的过程中,争议的焦点问题之一,是成员国是否可以用本国的环境社会法律制度来替代世界银行的《环境与社会框架》,发达国家和发展中国家对此持有截然不同的立场。发展中国家,特别是贷款使用国,则对世界银行的环境与社会政策抱有疑虑,担

① World Bank Environmental and Social Policy for Investment Project Financing, para. 2;并参见环境与社会标准1"环境和社会风险与影响的评价和管理",第10-11段。

② 环境与社会标准1"环境和社会风险与影响的评价和管理",附件3"承包商管理"。

③ 环境与社会标准10"利益相关者参与与信息披露",第22段。

④ 环境与社会标准10"利益相关者参与与信息披露",第45段。

⑤ 环境与社会标准10"利益相关者参与与信息披露",第27段。

心落实世界银行的标准将带来很高的政治、经济和社会成本,延误或妨碍项目的开展,因此希望尽量优先使用借款国的法律制度来评价和落实有关环境和社会标准。① 而以美国为代表的西方国家,则希望制定较高的环境与社会标准,强化世界银行的《环境与社会框架》的执行力,由此来影响发展中国家的政治与法律制度,因此对使用借款国的法律框架方面持保留态度。②

在世界银行《环境与社会框架》2014 年初稿中,采纳的立场是从借款国现有法律框架出发③,注重识别借款国框架与世界银行环境与社会标准之间存在的问题和差距,逐步改善成员国的法律框架。但是 2015 年第二稿和 2016 年最终定稿的《环境与社会框架》放弃了这种做法,而是坚持了世界银行《环境与社会框架》的优先适用和自动适用,适用成员国法律框架的情况只作为例外存在。发展中国家对此表示了失望和关切。④

根据《环境与社会框架》,在申请世界银行项目投资的时候,借款国和世界银行可以考虑全部或者部分适用借款国现行的环境与社会框架来评估有关风险。适用借款国环境与社会框架的前提条件是,其能够应对项目的环境和社会风险与影响,并在实质上达到了世界银行的环境与社会标准。这等于赋予了世界银行审查借款国现有的环境与社会框架的权力;同时,是否适用借款国框架的最终决定权也属于世界银行。⑤ 如果部分或者全部运用借款国框架,则有必要判别其与世界银行框架之间存在实质性差距,确定相应的措施和行动和来改善借款国框架。这些措施和行动将纳入借款国的《环境和社会承诺计划》,构成借款国法律义务的一部分,由世界银行监督实施。

传统国际法认为,环境保护、劳工保护、土地征收和国内移民等事务在本质上属于一个主权国家的国内管辖事项。⑥ 正如国际常设法院在 1923 年“突尼斯和摩洛哥国籍命令”咨询意见中对“国内管辖事项”所作的解释:“某些事项……原则上不受国际法调整。在这些事项上,每个国家都是唯一的裁判者。”⑦上述事项往往跟一个国家深刻的历史、文化、传统分不开,同时又与一个国家的经济社会发展水平和政治制度密切相关,因此这些领域可以说是国际法最难渗透的领域。以劳工领域为例,虽然国际劳工组织制定了大量的国际劳工公约,但是一个国家是否参加国家劳工公约完全基于自愿,如何实施其参加的国际劳工公约同样属于主权范围内的事项,而对于违反劳工公约的行为国际劳工组织缺乏强制实施和制裁的能力。

世界银行通过《环境与社会环境框架》,很大程度上突破了传统的国内管辖的观念,同时也在一定程度上突破了国际法的意愿主义基础。通过对《环境与社会框架》的推广和适用,可以预见,

---

① Brief of statement made by Mr. Subhash Chandra Garg, Executive Director for Bangladesh, Bhutan, India and Sri Lanka, at the Committee on Development Effectiveness on 24 June and 1 July, 2015 on ESF.

② Statement from Mr. Matthew T. McGuire, Executive Director for the United States, at the Committee on Development Effectiveness Discussion of the Proposed Second Draft of the Environmental and Social Framework World Bank Safeguards Policies (July 1, 2015), available at http://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/consultation-template/review-and-update-world-bank-safeguard-policies/en/materials/safeguard_statement_mcguire.pdf (last visited October 8, 2016).

③ 世界银行从 2005 年开始在其业务活动中就试点适用借款国框架,但是实践中存在不少问题,包括世界银行的框架缺乏弹性等等。世行职员的报告甚至认为,适用借款国的参照系应当是国际接受的原则和标准,而世行自身的保障措施并不一定是合适的参照体系。参见 Juan D. Quintero, Alberto Ninio, and Paula J. Posas, The World Bank Group 2010 Environment Strategy, Analytical Background Papers, Use of Country Systems for Environmental Safeguard (February 22, 2011), available at http://documents.worldbank.org/curated/en/869181468171248941/pdf/810620WP0201100Box0379826B00PUBLIC0.pdf (last visited October 8, 2016).

④ Brief of statement made by Mr. Subhash Chandra Garg, Executive Director for Bangladesh, Bhutan, India and Sri Lanka, at the Committee on Development Effectiveness on 24 June and 1 July, 2015 on ESF.

⑤ 环境与社会标准 1“环境和社会风险与影响的评价和管理”,第 19—20 段。

⑥ 对于国内管辖事项的讨论,参见 Charles Fincham, *Domestic Jurisdiction*, Leiden: A. W. Sijthoff, 1948; Lawrence Preuss, “United Nations and Matters of Domestic Jurisdiction”, 74 *Recueil des cours* (1949) 547-653.

⑦ Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco, Advisory Opinion, PICJ, B. 4 (1923), p. 23.

未来很多借款国都不得不参照世界银行的标准来制定和修改相应的国内法。换言之,世界银行悄无声息地将自己置于国际社会在环境与社会标准方面通用立法者的地位。① 只要需要寻求世界银行的贷款,借款国就不得不把本国的环境与社会框架暴露在世界银行的审核之下,并在借款合同中以法律义务的形式接受世界银行的标准。

(二)主权观念的改造

传统国际法视野下的主权是国家在其领土范围内的享有最高统治权。② 正如独任仲裁员胡伯在1928年帕尔马斯岛仲裁案的裁决中指出:"在国家间关系上,主权就意味着是独立。独立是一个国家在地球的特定部分内,排除任何其他国家,行使国家职能的权利。"③联合国大会1970年通过的《国际法原则宣言》也予以了明确承认,"每一国均有权自由选择并发展其政治、社会、经济及文化制度"。④

世界银行《环境与社会框架》中蕴含和反映出来的,是一种新主权观念,反映了全球化条件下对主权的解构。第一,《环境与社会框架》从强调责任而非控制的角度,重新解释了主权。主权表现为一种责任,不仅如此,主权的正当性也日益来源于其承担和履行责任的能力。主权虽然仍旧保留着统治权的含义和"自由选择并发展其政治、社会、经济及文化制度"的权利,但是这种主权和自由正在逐渐被侵蚀和重新塑造。借款国的主权和自由受到《环境与社会框架》的限定和影响,主权者需要在环境与社会领域承担责任。因此主权的正当性需要从其履行环境和社会政策方面来寻求和重新构建,主权观念本身正在经历着人权化的改造。⑤ 主权者不再是一种至高的特权,而是嵌入了人权、民主、经济发展、环境保护、社会正义等国际话语。

第二,传统主权观把主权国家视为一个黑匣子,政府机构在对外交往方面其有天然的垄断性和正当性,主权和国家意愿构成了国际秩序的基础。但是这种独占性正在被不断突破。在作为主权代表的政府机构之外,国际组织与个人、非政府组织、企业、其他机构等直接进行交往,吸收和容纳它们直接或者间接地参与国际和国内事务,承认并赋予了个人和相关机构在某些情况下的跨国性质(transnationality)。在《环境与社会框架》之下,利益相关者参与已经内化为世界银行项目设计和实施的嵌入性制度性安排,它们的参与可以在很大程度上影响项目应当如何设计,并且有权监督项目的实施。受到项目影响的个人或者团体,不仅可以向项目所在国的行政和司法系统寻求救济,还可以向世界银行寻求救济。一定情况下,此类申诉将由三名独立世界银行监察组来予以处理。⑥ 因此,主权内部的实体和个人正在越来越多地被国际组织在国际层面上赋予一定的程序和实体权利。这种赋权鼓励公民社会的发展,限制和避免政府在决策方面的专断,同时一定程度上也在国际组织与主权国家政府之间建立了一种监督与被监督的关系。

第三,在新的国际秩序构建中,国家主权作为一项基础性原则的地位正在削弱。相反,在某些极端情况下,借款国的主权和自由是以达到世界银行环境与社会标准作为基础性前提的。举一个例子,

① 对世界银行权力过度扩张的批评,参见 J. Einhorn, "The World Bank's Mission Creep", 80 *Foreign Affairs* (2001) 22-35.

② 詹宁斯、瓦茨:《奥本海国际法》(第一卷第一分册),王铁崖等译,北京:中国大百科全书出版社1995年版,第292页。

③ Island of Palmas case (Netherlands, USA), Award of the Tribunal (4 April 1928), in United Nations, *Reports of International Arbitral Awards*, Volume II, 1949 pp. 829-871, at 838.

④ 《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则》,联合国大会第2625号决议(1970年10月24日)。

⑤ 陈一峰:"后冷战时代的不干涉内政原则",《中国国际法年刊》(2011),第89—120页。

⑥ 世界银行监察小组是根据世界银行执行董事会在1993年建立的,旨在受理收到银行项目影响的个人和团体的申诉,确保世界银行遵守其业务政策和程序。参见 World Bank, *Accountability at the World Bank, the Inspection Panel at 15 Years*, Washington D. C: World Bank, 2009。另外需要指出的是,1993年美国以对国际开发协会的增资问题向世界银行施压,迫使世界银行成立了监察小组。参见 Ngaire Woods, *The Globalizers: The IMF, the World Bank, and Their Borrowers*, Ithaca: Cornell University Press, 2006, p. 28。

《环境与社会框架》在第二项关于“劳工与工作环境”的标准方面,几乎以一种强迫性的方式明确赋予了各国劳工的工会权。世界银行作了如下规定:“若国家法律限制工人组织,则项目不得限制工人发展替代性机制(alternative mechanism),以进行申诉并保护其在工作条件方面和雇佣条款中享有权利。借款国不应试图影响或控制这些替代机制。借款国不得歧视或者报复那些参与或者试图参与此类工人组织和集体谈判、或者替代机制的项目工人。”①虽然对于什么是替代性机制,世界银行没有明确说明,但是从相关条款起草的背景来看,一个可能的解释是,该条款赋予了工人在不能进行有效工会组织的时候采取罢工、怠工、联合抵制等产业行动(industrial actions)的权利,且对此国家不得追究工人的法律责任。② 这等于是一定意义上授予了工人以实现劳工权利为由违反和抵制国内法的权利,也因此这个条款引起了发展中国家的极大关切。③ 在此意义上,主权正在不断成为被规制和调整的对象。在国际社会秩序的建构之中,一种新的主权观念正在兴起。

(三)世界银行的角色重塑

世界银行出台的《环境与社会框架》,世界银行并非只是简单地在业务活动中承担了更多的注意义务,而可以说是在根本上对世界银行的角色进行了重新定义。

长期以来,世界银行的定位是解决世界贫困的开发性金融机构,通过投资和政策改革实现借款国的经济增长和社会发展。在这种定位之下,世界银行的角色是一个金融机构——在商业计算基础上,向成员国提供贷款服务。世界银行的机构价值在于有效的服务成员国的资金需要,确保项目成功,在此意义上世界银行类似于私主体,其基本运作模式是项目贷款与合同交易。在此过程中,为了确保项目的成功实施和解决实际中出现的问题,世界银行先后制定和确立了若干保障政策。

2016 年《环境与社会框架》在性质上有了重大变化,大大扩展了对环境和社会问题的涵盖范围,强化了利益攸关方的参与程序和救济机制。正是由于对环境和社会政策的关注,世界银行主张以“对项目成果的环境和社会可持续性的共同承诺”为基础,来重构其与借款国之间的伙伴关系。④ 如果说世界银行的保障措施旨在确保世界银行的贷款项目不会对贷款国带来不利的环境与社会影响,那么《环境与社会框架》通过积极进取的方式,以项目贷款和资金作为手段,旨在直接或者间接的促进东道国在环境和社会领域的良治。而环境与社会政策被提高到了一个新的高度,被确认为是世界银行的“核心价值”的体现。

在此过程中,世界银行正在从一个金融性机构,转变为一个更多关注环境和社会正义的发展机构,金融更多是世界银行实现自身“核心价值”的手段和方法。在传统的国家同意和条约的基础上,世界银行正在构建以关注全球范围内的环境与社会问题作为新的正当性基础,并以此为基础,建构一种公共权力与全球影响力的机制。世界银行从主要服务借款国资金需要,正在转变为以银行贷款为资源和杠杆,不断实施和强化自身价值、原则和标准的公共机构。

(四)管理主义的兴起

冷战后的国际秩序发生了深刻变革,与此同时国际法也经历着深刻的变革。特别在 2000 年以后,国际法学日益受到新自由主义的影响,芬兰赫尔辛基大学国际法教授马尔蒂·科斯肯涅米(Martti Koskenniemi)观察到,管理主义的思潮正在国际学界兴起。传统的国际法体系以国家同意、条约、规则、责任、机构为基础概念,这是一套围绕着权利、义务和责任建构起来的规则体系。

---

① 环境与社会标准 2“劳工和工作条件”,第 16 段。

② 这个条款主要是在西方劳工专家的建议下发展出来的,参见 World Bank's Safeguard Policies Review and Update, Labour expert group, London, UK(January 21, 2015), available at http://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/consultation-template/review-and-update-world-bank-safeguard-policies/en/meetings/safeguards_london_focus_group_meeting_jan_21.pdf (last visited October 8, 2016).

③ Brief of statement made by Mr. Subhash Chandra Garg, Executive Director for Bangladesh, Bhutan, India and Sri Lanka, at the Committee on Development Effectiveness on 24 June and 1 July, 2015 on ESF.

④ World Bank, The World Bank's Safeguard Policies, Proposed Review and Update: Approach Paper (October 10, 2012), p. 2.

而现在的国际法/国际关系研究日益注重行为科学(例如国际法“遵守”问题)和政治学(例如治理问题),并以此为基础解构和改造传统国际法研究。在此过程中,国际话语也在不断发生变迁,从政府(government)到治理(governance),从规则(rule)到规制(regulation),从责任(responsibility)到问责(governance),从合法性(legality)到正当性(legitimacy),一种管理主义的话语体系正在兴起。①

无独有偶,英国学者约拿坦·墨菲(Jonathan Murphy)博士结合批判管理学,对世界银行进行了研究,认为世界银行正是全球管理主义(global managerialism)的机构和驱动力。在他看来,一群在全球活跃的管理精英主导着当今社会,而这些精英是通过世界银行这样的全球性机构来制度化的推行和实施新的世界秩序。② 这种观点对于理解世界银行的《环境与社会框架》具有一定的启发性。

在《环境与社会框架》中,世界银行将自身的——而非成员国或者借贷国的——政策和价值置于一个更为中心的地位,并以此中心建构一个独特的政治法律空间,而其他个人、实体乃至国家都处于边缘地位,呈现出“中心—外围”的对立结构。法律话语构建并强化了全球监管机构和它们管辖对象之间的统治和隶属关系。在全球治理话语之下,世界银行正日益成为一个全球事务的管理者、场所和主要工具。而这种正在兴起的管理主义文化,将深刻地改造世界银行本身,③同时重塑全球秩序。主权将不断地被消解和改造为臣服于更高世界秩序和普世价值的政治单元;相应地,一套以人权、民主、环境、社会正义为核心的公共秩序观念,正被纳入建构和拓展全球管理主义的工具箱。

五、结语:公权力、人权与问责

长期以来,世界银行都不承认自身负有人权义务。④ 但近年来,国际组织的人权义务,特别是国际金融机构的人权义务,已经成为国际法学界的学术热点和争议点。一方面,国际金融机构并不是任何国际人权条约的缔约方。另一方面,鉴于国际金融机构事实上在国际事务中享有的广泛影响力,使国际金融机构遵守人权义务既有紧迫性又有现实意义。学界对世界银行的人权义务提出了不同的理论:有的主张,成员国的人权义务延及世界银行,即成员国不能通过成立国际组织来回避其人权义务;有的主张世界银行受习惯国际法包括其中人权法规则的约束;有的主张世界银行作为联合国专门机构应当尊重和落实《联合国宪章》包括其中的人权条款;等等。⑤ 但是从世界银行的实践来

---

① 对国际法中兴起的管理主义的思维的批判,参见 Martti Koskenniemi,“Constitutionalism as Mindset: Reflections on Kantian Themes About International Law and Globalization”, 8 *Theoretical Inquiries in Law* (2007) 9 – 36; Martti Koskenniemi, International Law:“Constitutionalism, Managerialism and the Ethos of Legal Education”, 1 *European Journal of Legal Studies* (2007) 1 – 18; Matti Koskenniemi,“The Politics of International Law—20 Years Later”, 20 *European Journal of International law* (2009) 7 – 19.

② Jonathan Murphy, *The World Bank and Global Managerialism*, London: Routledge, pp. 1 – 28.

③ 美国在世界银行执行董事会董事马修·马克吉尔(Matthew T. McGuire)强调说:“《环境与社会框架》将对世界银行带来重大的改变,既包括具体的‘系统’变化,也包括软的‘文化’改变,其中的挑战不可低估。”Statement from Mr. Matthew T. McGuire, Executive Director for the United States, at the Committee on Development Effectiveness Discussion of the Proposed Second Draft of the Environmental and Social Framework World Bank Safeguards Policies (July 1, 2015).

④ See David Freestone, *The World Bank and Sustainable Development: Legal Essays*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2013, pp. 32 – 35.

⑤ 从 2000 年开始,学界对国际金融机构的人权义务日益关注。参见 Senae Fujita, *The World Bank, Asian Development Bank and Human Rights*, Cheltenham: Edward Elgar, 2013; Bahram Ghazi, *The IMF, the World Bank Group and the Question of Human Rights*, Ardsley, NY: Transnational Publishers, 2005; Mac Darrow, *Between Light and Shadow, The World Bank, The International Monetary Fund and International Human Rights Law*, Oxford: Hart Publishing, 2003; Sigrun Skogly, *The Human Rights Obligations of the World Bank and the International Monetary Fund*, London: Cavendish Publications, 2001.

看,其对于人权始终保持暧昧不清的态度,秉持不直接承担国际人权义务的立场。

世界银行在其《环境与社会框架》中,首次提到了人权,并且援引了联合国大会 1948 年通过的《世界人权宣言》。值得注意的是,在世界银行公布的《环境与社会框架》初稿中,仅仅提到世行的活动在性质上是支持人权的,而并未提及《世界人权宣言》。① 在西方人权机构的压力和推动之下,世界银行在其第二稿和最终稿中,都明确援引了《世界人权宣言》。相关全文如下:"就此而言,世界银行的活动有利于实现《世界人权宣言》中所表达的人权。通过资助项目,世界银行期望以与《协定条款》相一致的方式,力求避免不利影响,并将继续支持其成员国逐步实现它们的人权承诺。"②

《环境与社会框架》的重要性在于,这是世界银行首次在其业务政策文件中阐明了其人权立场。首先,世界银行并未以任何形式承认自己直接承担国际人权义务。世界银行认为自身的活动在实施上具有直接或者间接的促进人权实现的效果,但是并不认为在法律上有促进或者发展人权的积极义务。其次,世界银行以一种自我约束的方式,间接的承认了世界银行负有不得违反人权的消极义务。再次,世界银行在涉及人权业务的活动中,仍然负有不干涉成员国内政的义务。③

世界银行在人权话语方面始终保持着一种模糊策略。援引和使用人权话语的效果在于用人权驯服主权,借人权话语实现对组织的自我赋权。而同时,国际世界又非常明确的回避直接承担任何人权方面的国际法义务。世界银行意在借用人权话语,同时又拒绝被人权话语驯服。这种似是而非的关系,恰恰说明了人权话语在国际实践中的局限性,及其背后的权力关系和政治经济学。

世界银行权力与责任方面之间的不平衡性日益昭著。在对世界秩序的塑造方面,近年来,世界银行积极地以一个公权力机构的面貌在出现,在某些问题上行使着"准公共权力"。④ 而在人权方面,世界银行又采取了把自己视为私行为体的定位,以世界银行《协定条款》并无规定世界银行的人权义务,同时世界银行也未参加任何人权条约为由,拒绝承担直接人权义务。而人权话语的要义恰恰在于限制和控制公权力的滥用。世界银行既是全球事务举足轻重的管理者,同时又坚持抵制任何直接人权义务,这种权力和责任方面深刻的不平衡,恰恰是反映了世界银行作为管理者的自我定位。

随着世界银行权力的不断扩张,值得在国际法上重新考虑国际组织的责任问题。为了应对国际组织在责任机制方面的缺失,联合国国际法委员会从 2002 年开始将"国际组织不法行为责任"纳入研究,并于 2011 年完成二读。⑤ 在国际法委员 2009 年完成"国际组织责任条款草案"一读以后,世界银行提交了一份评论意见,对"条款草案"中第 14 条"援助或协助实施国际不法行

---

① World Bank, Environmental and Social Framework: Setting Standards for Sustainable Development (First Draft for Consultation, July 30, 2014), available at http://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/consultation-template/review-and-update-world-bank-safeguard-policies/en/phases/first_draft_framework_july_30_2014.pdf (last visited October 8, 2016), p. 5.

② "可持续发展愿景",第 3 段。

③ 参见"可持续发展愿景",第 3 段,并脚注 3。

④ Anne-Marie Leroy& Frank Fariello, The World Bank Group Sanctions Process and its Recent Reforms, available at http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTICE/Resources/SanctionsProcess.pdf (last visited September 3, 2016), p. 29.

⑤ ILC, "Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, with Commentary", in *United Nations International Law Commission Report on Work of its Sixty-third session* (26 *April to* 3 *June and* 4 *July to* 12 *August* 2011), UN Doc. A/66/10, pp. 54 – 172.

为"①和第 15 条"指挥和控制实施国际不法行为"②,表达了忧虑。世界认为第 14 条的"援助和协助"不应当包括国际金融机构提供贷款和援助的行为,而第 15 条"指挥和控制"不应当包括世界银行监督借款国项目实施的行为。③ 随着《环境与社会框架》的实施,以及世界银行权力的不断扩张,如何让世界银行更好地履行其职责,甚至在某些情况下要求世界银行承担国际法责任,应当成为国际法研究的新课题。

Consolidating Global Managerialism at the World Bank: A Critical Assessment of *the World Bank's Environmental and Social Framework*

Chen Yifeng

(*School of Law*, *Peking University*, *Beijing* 100871, *China*)

Abstract: The World Bank has become an active participant and a regulator of global affairs. The World Bank Board of Executive Directors approved *the World Bank's Environmental and Social Framework* on August 4, 2016, putting a significant portion of the traditionally conceived as domestic matters into the purview of the Bank's operational lending policy. Through its lending activities, the World Bank is capable of exerting a growing influence upon the domestic laws and policies of borrowing countries and increasingly plays a regulatory role. The Bank has moved away from a pure financial institution and has been reinventing itself as a public institution advocating specific values and social policies. A set of concepts of public order with human rights, democracy, labour rights, environmental protection and social justice as the core has become a discourse toolbox for global managerialism. Such an emerging managerialist culture is not only reshaping the World Bank itself, but also fundamentally remaking the world order.

Key words: global governance, World Bank, environmental and social policies, sovereignty, managerialism

(责任编辑　李　铄)

---

① 第 14 条援助或协助实施国际不法行为:"在下列情况下,国际组织应对其援助或协助国家或另一国际组织实施的国际不法行为承担责任:(a) 该组织这样做时知道该不法行为的情况,而且 (b) 该行为若由该组织实施会构成国际不法行为。"

② 第 15 条指挥和控制实施国际不法行为:"在下列情况下,国际组织应为其指挥和控制国家或另一国际组织实施的国际不法行为承担国际责任:(a) 该组织这样做时知道该不法行为的情况;而且 (b) 该行为若由该组织实施会构成国际不法行为。"

③ See *Responsibility of International Organizations*: *Comments and Observations received from International Organizations* (14 February 2011), UN Doc. A/CN.4/637, pp. 27 - 28.